

## O PRISME e o movimento de institucionalização e gestão dos sistemas municipais de ensino/educação no Tocantins

*The PRISME and the movement towards institutionalization and management of municipal education systems in Tocantins*

*El PRISME y el movimiento de institucionalización y gestión de los sistemas municipales de enseñanza/educación en Tocantins*

Thaise Luciane Nardim<sup>1</sup>  
Universidade Federal do Tocantins

Meire Lúcia Andrade da Silva<sup>2</sup>  
Universidade Federal de Goiás

Leonardo Victor dos Santos<sup>3</sup>  
Universidade Federal do Tocantins

Lucas Luís Pereira da Silva Oliveira<sup>4</sup>  
Universidade Estácio de Sá

**Resumo:** O Programa de Institucionalização e Gestão dos Sistemas Municipais de Ensino/Educação, conhecido pela sigla PRISME, é um programa de formação, acompanhamento, monitoramento e avaliação realizado pela Rede Colaboração Tocantins, que tem como objetivo contribuir com o processo efetivo de institucionalização e gestão dos Sistemas Municipais de Educação no Estado do Tocantins, por meio de ações junto aos sujeitos desse processo no âmbito dos Municípios. O objetivo deste artigo é apresentar dados coletados a partir da ação do Programa PRISME, especificamente no que tange ao cumprimento da Meta 19 do Plano Nacional de Educação, meta referente à gestão democrática do ensino público, em sua articulação com os Planos Municipais de Educação. O trabalho assenta-se em pesquisa empírico-documental inspirada pelo método materialista histórico-dialético e amparada em pesquisa bibliográfica. A leitura dos dados revela que a atuação do PRISME vem contribuindo com o processo efetivo de institucionalização e gestão dos Sistemas Municipais de Educação no Estado do Tocantins, apontando para implicações valorosas no sentido da garantia de uma educação pública com gestão pública e democrática, inclusiva, participativa, emancipatória e de qualidade socialmente referenciada.

**Palavras-chave:** Descentralização da Gestão Educacional; Sistema de Planejamento Educacional; Sistema Municipal de Ensino.

<sup>1</sup> Doutora em Artes da Cena, Universidade Estadual de Campinas. Professora efetiva, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: [thaise@uft.edu.br](mailto:thaise@uft.edu.br); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5606280316666982>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5234-1489>.

<sup>2</sup> Mestre em Educação, Universidade Federal do Tocantins. Doutoranda em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: [melucia26@hotmail.com](mailto:melucia26@hotmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6735648604184569>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1237-6422>.

<sup>3</sup> Mestre em Educação, Universidade Federal do Tocantins. Doutorando em Educação, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: [professorleonardoaraias@gmail.com](mailto:professorleonardoaraias@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5796542022410702>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1466-8402>.

<sup>4</sup> Pedagogo, Universidade Federal do Tocantins. Pós-Graduando em Gestão Escolar, supervisão e orientação pedagógica e educacional, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: [pedagogolucas870@gmail.com](mailto:pedagogolucas870@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5781510301375989>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1917-2139>.

**Abstract:** The Institutionalization and Management Program for Municipal Educational Systems (PRISME) is a training, follow up, monitoring, and evaluation program conducted by the Tocantins CollaborAction Network. Its aim is to contribute to the effective process of institutionalization and management of the Municipal Education Systems in the State of Tocantins, Brazil, through actions involving the participants of this process within the Municipalities. The purpose of this article is to present data collected from the actions of the PRISME Program, specifically regarding the achievement of Goal 19 of the National Education Plan, which refers to the democratic management of public teaching, in conjunction with the Municipal Education Plans. The work is based on empirical-documentary research inspired by the historical-dialectical materialist method and supported by bibliographic research. The analysis of the data reveals that PRISME's performance has been contributing to the effective process of institutionalization and management of the Municipal Educational Systems in the State of Tocantins, pointing to significant implications in ensuring public education with public and democratic management, which is inclusive, participatory, emancipatory, and of socially referenced quality.

**Keywords:** Decentralization of educational management; Educational Planning System; Municipal Educational System.

**Resumen:** El Programa de Institucionalización y Gestión de los Sistemas Municipales de Enseñanza/Educación (PRISME) es un programa de formación, seguimiento, monitoreo y evaluación realizado por la Red ColaborAção Tocantins, que tiene como objetivo contribuir al proceso efectivo de institucionalización y gestión de los Sistemas Municipales de Educación en el Estado de Tocantins, Brasil, por medio de acciones con los sujetos de este proceso en el ámbito de los Municipios. El objetivo de este artículo es presentar datos recolectados a partir de la acción del Programa PRISME, específicamente en lo que respecta al cumplimiento de la Meta 19 del Plan Nacional de Educación, que si refiere a la gestión democrática de la enseñanza pública, en su articulación con los Planes Municipales de Educación. El trabajo se basa en una investigación empírico-documental inspirada en el método materialista histórico-dialéctico y respaldada en investigación bibliográfica. La interpretación de los datos revela que la actuación de PRISME ha estado contribuyendo al proceso efectivo de institucionalización y gestión de los Sistemas Municipales de Educación en el Estado de Tocantins, señalando implicaciones valiosas en el sentido de garantizar una educación pública con gestión pública y democrática, inclusiva, participativa, emancipadora y de calidad socialmente referenciada.

**Palabras clave:** Descentralización de la gestión educativa; Sistema de Planificación Educativa; Sistema Educativo Municipal.

---

**Recebido em:** 08 de agosto de 2023

**Aceito em:** 03 de dezembro de 2023

---

## Introdução

O propósito deste artigo é apresentar a contribuição do Programa de Institucionalização e Gestão dos Sistemas Municipais de Ensino/Educação (PRISME), empreendido pela Rede ColaborAção Tocantins (RCT) no processo efetivo de

institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino/Educação (SME) no Estado do Tocantins. O núcleo motivador desse processo é o Plano Nacional de Educação (PNE), cuja Meta 19, que trata da gestão democrática do ensino público e de estratégias para consumá-la, é o foco das ações do programa aqui abordadas no contexto de construção e aperfeiçoamento de Planos Municipais de Educação (PME).

A metodologia utilizada neste trabalho parte da técnica empírico-documental, amparada por pesquisa bibliográfica. Inspirado pelo método materialista histórico-dialético, o estudo parte da análise, interpretação e conhecimento do objeto concreto em questão, conforme adverte Frigotto (2000):

No processo dialético de conhecimento da realidade, o que importa fundamentalmente não é a crítica pela crítica, o conhecimento pelo conhecimento, mas a crítica e o conhecimento crítico para uma prática que altere e transforme a realidade no plano do conhecimento e no plano histórico-social. (FRIGOTTO, 2000, p. 81)

O percurso revelará aos leitores que a atuação dos sujeitos que constituem o PRISME vem contribuindo com o processo efetivo de institucionalização e gestão dos Sistemas Municipais de Educação participantes do programa, com implicações factuais para a garantia de uma educação pública, laica, inclusiva, participativa, emancipatória e de qualidade socialmente referenciada, com gestão pública e democrática.

Ponderou Saviani que

Embora o termo “sistema seja de uso corrente em diferentes contextos, dando a impressão de que se trata de algo previamente dado que podemos identificar externamente, é preciso ter em mente que o sistema não é um dado natural, mas é sempre um produto da ação humana. (SAVIANI, 2014, p. 1)

Os sistemas de ensino/educação são tema relativamente novo no contexto brasileiro, quando se considera como marco inicial da comparação as primeiras ações de institucionalização da educação nacional, desempenhadas já no período jesuítico (PILLETI, 1991). Contudo, sua problematização vem sendo encaminhada de modo intensivo no âmbito da práxis educacional, na Educação Básica como na Superior, desde a década de 1970 (LAGARES, 2015). Desde lá, sistemas têm sido compreendidos pelos intelectuais brasileiros como a “ordenação articulada de vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina” (SAVIANI, 1999, p. 388), “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2018, p. 80), “conjunto de instituições educacionais e de normas vinculadas a determinada esfera da administração”

(BOAVENTURA, 1994, p. 41) ou “conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente[...]” (CURY, 2000, p. 13). O caráter conjuminante de um sistema de ensino/educação está recorrentemente presente nos empreendimentos de sua conceituação, ao mesmo tempo que a existência de efetiva conjuminância das organizações vigentes a que denominamos sistema é amplamente perscrutada.

Em termos de organização, estrutura e gestão educacionais, a História do Brasil nos informa que, desde o período da educação colonial jesuítica, perpassando as reformas pombalinas e o império, as iniciativas educacionais encontraram situações polarizadas: ora completamente livres, devido a uma ausência de intervenção do Estado sobre elas, ora submetidas a um poder centralizador que promovia uma educação direcionada aos pequenos grupos detentores do poder material e simbólico. A partir disso, é possível inferir que a preocupação com uma política democrática de gestão sequer se insinuava naqueles que poderiam advogar por ela. Tratando da organização da educação no período imperial, Piletti (1991) expôs que

[...]ao invés de procurar montar um sistema nacional de ensino, integrado em todos os seus graus e modalidades, as autoridades preocuparam-se mais em criar algumas escolas superiores e em regulamentar as vias de acesso a seus cursos, especialmente através do curso secundário e dos exames de ingresso aos estudos de nível superior. (PILLETI, 1991, p. 41)

A situação modificou-se conforme o império decaiu e a independência se aproximou, com movimentos sucessivos de avanço e recrudescimento quanto à articulação da coroa com as diversas províncias. Quando da promulgação da primeira Constituição - ainda imperial - em 1824, fez-se menção à universalização da educação, que é seguida pela Lei de 15 de outubro de 1827, norma que “Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império” (BRASIL, 1827). Iniciando-se a Nova República, nossa primeira Constituição Federal (1891) propôs a descentralização da organização do ensino, mas não garantiu estratégias para sua efetivação e, assim, não consolidou nenhuma ação significativa que se direcionasse a um sistema nacional. Entre essa ocasião e o presente, contabilizamos a passagem de 132 anos, após os quais nos deparamos com o tema deste escrito: o Sistema Nacional de Ensino/Educação como um processo de institucionalização ainda em andamento - o que faz com que seja lícito afirmarmos que aquilo a que chamamos por tal denominação não esteja em sua operação ótima.

Debruçando-se sobre a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1961, Saviani (2018) perguntou-se: trata-se a referida lei de uma expressão objetiva de um Sistema Nacional de Ensino? Frente à constatação que o autor nos apresenta - que afirma que, por ocasião da primeira LDB, “a verdade é que não existe sistema educacional no Brasil. O que existe é estrutura” (SAVIANI, 2018, p. 148), a fim de encetar esta nossa reflexão contemporânea, cabe retomar um dos questionamentos levantados pelo pesquisador em sua jornada: qual a influência da estrutura da sociedade em que vivemos nas dificuldades observadas para a efetiva institucionalização dos sistemas de ensino? Perguntar isso nos é particularmente produtivo porque, nos Municípios do Estado do Tocantins - campo empírico desta investigação - apesar dos avanços significativos dos últimos anos, ainda há muito a ser feito, seja na institucionalização entendida de forma ampla, seja na institucionalização efetiva, isto é, na forma da compreensão complexa e contextualmente situada do termo. Uma hipótese de resposta à pergunta que emprestamos de Saviani é levantada neste escrito, fundada na concretude que se apresenta aos pesquisadores e que subsidia sua análise: assim como a fragmentação da educação no âmbito municipal “[...] coloca na agenda das prioridades a cooperação entre os entes federados” (LAGARES, 2008, p. 207), cabe também à universidade colaborar com a Educação Básica, de forma intencional, conjunta e coerente, no sentido do alcance da efetiva institucionalização.

Tratando da possibilidade da sistematização nacional da educação brasileira, Saviani (1994) aponta que o ser humano pode atuar no ensino e na educação de modo a favorecê-la quando realiza sete ações elementares, a saber: quando toma consciência da estrutura educacional; quando capta seus problemas; quando reflete sobre eles e formula-os em objetos tangíveis; quando organiza meios para alcançar os objetivos e, por fim, quando instaura um processo concreto que os realiza e mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação (SAVIANI, 1994, p. 12). São sujeitos concretos que promovem a efetiva institucionalização, trabalhadores docentes juntos aos outros profissionais da educação. Mas, se segundo o mesmo autor (SAVIANI, 2018), vige a dificuldade de que os educadores sejam formados a contrapelo da ordem liberal para que disponham das condições de possibilidades dessas ações que ele elencou, e se essa formação não vem sendo oferecida aos profissionais em sua formação em nível de graduação, então é a parcela dos agentes universitários que se orienta à luta pela efetiva institucionalização que irá incidir, em forma de programa externo aos currículos da formação básica, na intenção de promovê-la. E, nesse sentido, o programa sobre o qual discorreremos neste texto evidencia ter como fundamentos de sua atuação a tomada de consciência da situação concreta da educação nacional por parte de seus sujeitos - gestores públicos da educação municipal e outros trabalhadores da gestão educacional -, bem como o

conhecimento da realidade e suas estruturas, formulando, para tanto, uma pedagogia que busca integrar “tanto os problemas como os conhecimentos[...] na totalidade da práxis histórica na qual receberão o seu pleno significado humano”. A teoria[...] deverá “[...] indicar os objetivos e meios que tornem possível a atividade comum intencional” (SAVIANI, 2014, p. 14).

A respeito da ideia de efetividade — no caso, de efetiva institucionalização —, recolhemos de Lagares (2008; 2015) nossos pressupostos. A autora expressa que os textos legais ora vigentes determinam os Municípios como titulares de sistemas de ensino, ao permitirem sua organização e autonomia em termos de planejamento, mas não apoiam satisfatoriamente a efetivação de sistemas próprios. E, para que seja possível avançar nesse sentido, a autora aponta, entre outras ações urgentes, a necessidade de “discussões convergindo para a identificação de condições favoráveis à opção dos municípios pela institucionalização dos sistemas próprios de educação, sempre em articulação com as políticas estaduais e nacionais.” (LAGARES, 2015, p. 15). No mesmo sentido, Abicallil afirma que

[o]s processos de delegação de poderes e de representação nos órgãos do sistema, no nível escolar, municipal, estadual e nacional, devem ser claramente definidos de modo a não gerar disputas de representação dos diversos segmentos envolvidos, com mandatos expressos e condições de cessação explícitas”. (ABICALIL, 2015, p. 251)

É assim que podemos incidir nossa ênfase, neste escrito, sobre a relação entre os Sistemas Municipais de Ensino/Educação e os Planos Municipais de Educação (PME). Conforme afirmou Saviani (1999), há uma estreita relação entre sistemas de ensino e planos de educação, sendo ambos efeitos de uma intencionalidade de racionalizar as operações-meio que se orientam às operações-fim, isto é, o ensino e a aprendizagem.

O PNE 2014-2024, conforme Art. 214 da Constituição Federal de 1988, tem como objetivo, segundo consta nesse documento, “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades[...]” (BRASIL, 1988). A mesma lei assevera que, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, devem ser promovidas a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade do ensino; a formação para o trabalho; a promoção humanística, científica e tecnológica do País e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação (BRASIL, 1988).

Já no Art. 8º do PNE 2014-2024, O Poder Público Federal disciplinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem seus correspondentes planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de um ano,

contado a partir da publicação dessa lei. Em outros artigos, foram previstas atribuições e responsabilidades aos Estados e Municípios quanto ao exercício da educação, como no Art. 7º, no qual se prevê a atuação em regime de colaboração entre os entes federados; o Art. 9º, em que se determina a aprovação de leis específicas para os sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública; e no Art. 10, que remete à reformulação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, que devem ser manejados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias dos respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

O referido plano transparece o delineamento de um Sistema Nacional de Educação em potencial, um sistema a ser construído, pelo qual os profissionais da educação são implicitamente convocados a lutar, sendo incumbência dos entes federativos, em cooperação, providenciar as condições objetivas e subjetivas para a sua construção.

### **O Plano Estadual de Educação do Estado do Tocantins: desdobramentos nos Municípios**

Estado do Tocantins aprovou seu primeiro Plano Estadual de Educação (PEE), a Lei nº 1.859, em 6 de dezembro de 2007, para vigor no decênio 2006–2015. Já o segundo PEE, atualmente vigente, foi aprovado na forma da Lei nº 2.977, em 08 de julho de 2015, para o decênio 2015–2025. Segundo o Art. 7º desse documento, §1º, caberia aos Municípios estabelecer, nos respectivos planos de educação, estratégias que:

- I - Assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
- II - Considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
- III - Garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;
- IV - Promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. (TOCANTINS, 2015, s.p.)<sup>5</sup>

Considerando o determinado pelo PNE e pelo PEE, no Estado do Tocantins foi iniciada em 2014 a elaboração dos PME, com apoio técnico do Ministério da Educação (MEC), via Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em ação conjunta com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, Seccional do Tocantins (UNDIME-TO). O

---

<sup>5</sup> Texto idêntico ao do Art. 8º, § 1º, do Plano Nacional de Educação.

Estado do Tocantins é composto por 139 municípios e, naquela ocasião, todos elaboraram e aprovaram seus Planos Municipais de Educação, que foram publicados em 2015.

Com a execução do PNE e suas articulações, o MEC iniciou, ainda em 2014, o processo de monitoramento e avaliação das metas e estratégias de tais planos, estruturadas e divulgadas por biênio, a saber: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2021–2022; Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2019–2020; Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2017–2018; Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: Biênio 2014–2016.

Para os Estados e Municípios, a SASE orientou e coordenou o processo de monitoramento e avaliação dos PEE e PME. Para a fase de elaboração dos PME do estado, a SASE subsidiou os municípios com o apoio técnico de assessores, cada um responsável por um conjunto de municípios. Esses assessores contavam com os seguintes documentos orientadores: o caderno “Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação”; o caderno “Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação”; e o caderno “Orientações sobre Plano Municipal de Educação”.

Como ferramentas de trabalho, foram disponibilizados os documentos seguintes: Modelo de relatório de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação; ficha de Monitoramento e Avaliação dos PEE; Ficha de Monitoramento e Avaliação dos PME; Pesquisa sobre organização da demanda por creche (parte 1); Pesquisa sobre organização da demanda por creche (parte 2); Estudo sobre forma de disponibilização de dados e indicadores municipais para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (2015–2025); Plano Nacional de Educação – PNE 2014–2024: Linha de Base; Orientações, passo a passo, de utilização de dois mecanismos para monitoramento e avaliação dos Planos de Educação: Audiências Públicas e Conferências; Indicadores Educacionais para mensurar a evolução no cumprimento das metas do PME, de acordo com o PNE 2014/2024 – Lei nº 13.005/2014; e PNE em Movimento - Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação.

A SASE fora instituída em 2011 como uma demanda objetiva da Conferência Nacional da Educação, realizada em 2010, no período de 28 de março a 1º de abril, em Brasília/DF. A demanda por um órgão dedicado à articulação dos partícipes do regime de colaboração exigiu do MEC uma ação mais assertiva na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação do que ele vira exercitando até então.

As iniciativas do trabalho articulado da SASE repercutiram na discussão da política educacional do Brasil, perpassando pela ampliação das possibilidades de diálogo e pactuação entre gestores sobre diferentes aspectos e temas importantes para a educação brasileira, como



cooperação federativa, financiamento, avaliação, planejamento articulado, valorização dos profissionais da educação, fortalecimento das instâncias colegiadas, gestão democrática e outros. Essa articulação deu-se por meio de uma parceria estabelecida pela SASE com a UNDIME Nacional e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSEd), a partir da qual se compôs uma rede de apoio técnico formada por avaliadores educacionais, supervisores e coordenadores estaduais, que atuaram em diferentes polos espalhados pelos Estados.

Nesta primeira fase, o principal objetivo da Rede de Assistência Técnica era fomentar a construção dos planos e garantir que as metas fossem elaboradas em consonância com o documento nacional. Para isso, foram criadas comissões coordenadoras locais de suporte à elaboração e revisão dos planos. (AÇÃO EDUCATIVA, 2019)

Além do suporte técnico, a SASE foi também responsável pela manutenção do portal “Planejando a Próxima Década: PNE em Movimento”, que, além de apresentar as metas e estratégias do PNE ao público, também veiculou os dados de monitoramento. Contudo, em 2019, ainda em meio a tal processo, longo e complexo, de maneira inesperada, a secretaria foi extinta da estrutura do MEC pelo Decreto presidencial nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019, assinado pelo então Presidente Jair Messias Bolsonaro e pelo Ministro de Estado da Educação da época, Ricardo Vélez Rodriguez. Isso resultou em uma imensa lacuna para Estados e Municípios quanto ao monitoramento e avaliação dos PEE e PME. O trabalho foi interrompido e esses entes ficaram por conta própria quanto à efetiva implementação de seus sistemas de ensino/educação.

### **O PRISME como apoio aos Municípios e articulador entre educação básica e universidade**

A Rede Colaboração Tocantins (RCT), na qual o PRISME está inserido, foi estabelecida em 2020, no contexto da pandemia da Covid-19, como um programa interinstitucional de formação, acompanhamento, monitoramento e avaliação da educação municipal. Constituída por instituições que atuam no Estado, como a Universidade Federal do Tocantins (UFT) e o Ministério Público do Estado do Tocantins (MP-TO), com o apoio da UNDIME-TO e da Associação Tocantinense de Municípios (ATM), a entidade foi criada com o objetivo de apoiar as redes e sistemas municipais de ensino/educação combate à crise educacional causada pela Covid-19 (LAGARES, 2020; LAGARES; SANTOS, 2022). A RCT trabalhou com foco nesse objetivo durante os anos de 2020 e 2021.

A RCT e o PRISME constituem-se como resultados de uma construção coletiva, originários da união de uma diversidade de sujeitos, grupos e instituições engajados na área

da educação, possuidores de experiência e especialização teórica em Educação Municipal. Também integram a RCT Dirigentes Municipais de Ensino/Educação (DME); membros do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude do Ministério Público do Tocantins (Caopije/MPETO); pesquisadores da UFT associados ao Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal e ao Observatório de Sistemas e Planos de Educação (GepeEM/ObSPE/UFT); bem como professores atuantes nas redes públicas municipais e estadual de ensino.

RCT é, assim, fruto do regime de colaboração público-público (SANTOS, 2019), fundamentado no Art. 211 da Constituição Federal de 1988 e delineado no Plano Estadual de Educação, especificamente na meta 23, estratégia 42. Trata-se de uma rede especializada de colaboração técnica, instituída pela convergência de esforços de pares socialmente comprometidos.

Em 2022, a RCT passou a contar com o apoio da Secretaria de Educação do Tocantins (Seduc-TO) e da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC. Devido à redução no número de contaminações e óbitos por Covid-19, em 2022 a RCT também adotou o objetivo de apoiar os processos de gestão e institucionalização dos Sistemas Municipais de Educação (SME), bem como a gestão e prática pedagógica, através de iniciativas de formação, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

A RCT atua no território tocantinense oferecendo apoio às redes e sistemas municipais de ensino/educação que fazem adesão ao seu programa formativo. Em 2020, 128 municípios tocantinenses assinaram o Termo de Adesão; em 2021, 135 municípios aderiram; e em 2022, eles foram 117 - um percentual significativo frente aos 139 Municípios existentes. Apesar da adesão e da oferta de apoio, não se trata de tutela: o programa busca promover a autonomia municipal para o planejamento, formulação, implementação e avaliação de suas políticas públicas educacionais, dando ênfase à formação dos sujeitos desse processo. Com isso, podemos afirmar que a RCT e o PRISME são, atualmente, a materialização de uma política pública educacional formulada, implementada e avaliada, continuamente, pelos sujeitos representantes das instituições colaboradoras.

A institucionalização efetiva de sistemas municipais de ensino/educação é a motivação e o objeto do processo. Os elementos organizacionais que devem formar esse conjunto coerente e operante são todos os espaços e mecanismos que constituem e operacionalizam a educação municipal: a Secretaria Municipal de Educação e todos os seus departamentos; os conselhos, como o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho do Fundeb, o Conselho de Alimentação; o Plano Municipal de Educação; Planos de Ações Articuladas (PAR); as instituições municipais de ensino; as Associações de Pais e Mestres (APM); os Grêmios Estudantis; o Regimento Escolar; a seleção pública de diretores etc.

Tendo em vista as dificuldades de natureza técnica, política e financeira enfrentadas no âmbito da educação municipal para organização e gestão dos elementos do sistema, uma vez que essa problemática se agravou pela pandemia da Covid-19, em 2022 a RCT cria o Programa de Institucionalização e Gestão dos Sistemas Municipais de Ensino/Educação (PRISME), com o objetivo de contribuir com o processo efetivo de institucionalização e gestão dos SME no Estado do Tocantins. O PRISME

[...] busca apoiar o processo de institucionalização efetiva e gestão do SME no âmbito dos municípios atendidos, com a intenção de que constituam autonomia e cumpram suas incumbências educacionais, integrando-se às políticas e planos da União e do Estado, tendo por eixos o Plano Municipal de Educação (PME) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) como articuladores do sistema. (COLETIVO PRISME, 2022, p. 7)

Ou, dito em termos de objetivo, o programa busca

Assegurar formação continuada e constituição de Ambiente Virtual de Natureza Educativa Interativa (Avnei), para acompanhamento e monitoramento contínuos dos elementos constitutivos do Sistema Municipal de Ensino/Educação (SME) e avaliação periódica dos sujeitos do movimento formativo (cursistas), apoiando o processo efetivo de institucionalização e gestão do SME, com a intenção de que os Municípios constituam autonomia e cumpram suas incumbências educacionais, integrando-se às políticas e planos da União e do Estado, tendo por eixos o Plano Municipal de Educação (PME) e Plano de Ações Articuladas (PAR) como articuladores do sistema. [...] Produzir e difundir cientificamente conhecimentos, transformando os dados e informações gerados no PRISME em conhecimento científico materializado em artigos, dossiês e livros/e-books, entre outros. (PRISME, 2022)

No tocante à gestão da educação municipal no território do Tocantins, o PRISME reúne hoje dados referentes à institucionalização de sistemas por meio da criação de lei específica, procedimento que não teve grande adesão quando da criação dos primeiros planos: em 2020, 45 municípios do Tocantins haviam promulgado lei do SME; em 2021, eles eram 80; e, ao final de 2022, após a intervenção do PRISME, são 95.

Constituir a lei do sistema não implica independência do município em relação ao Estado e à União e, como argumenta Lagares (2008, p. 201),

Ocorre uma maior definição e delimitação de suas competências político-pedagógicas, administrativas e financeiras referentes à organização da educação nacional. Nessa delimitação e definição, deve haver permanente e sistemático diálogo com o Estado e a União, considerando que, como sistema próprio de educação, o Município passa a ser o responsável direto pela normatização, planejamento e definição das políticas públicas educacionais municipais, as quais devem estar articuladas às do respectivo Estado e da União. (LAGARES, 2008, p. 69)

O "Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação" (BRASIL, 2016), publicado pela SASE antes de ser extinta, é um documento destinado a orientar os municípios quanto à importância do "monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, envolvendo as instâncias responsáveis e promovendo a devida mobilização social" (BRASIL, 2016, p. 5). Esse caderno concebe monitoramento e avaliação como fases interconectadas de um processo contínuo, que não só contribuem para o cumprimento das metas estabelecidas, mas também identificam deficiências e possíveis ajustes necessários ao longo do caminho, permitindo que o plano permaneça flexível o suficiente para atender às demandas sociais (BRASIL, 2016, p. 6).

### **Monitoramento dos planos de ensino/educação dos Municípios do Tocantins**

O Caderno Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2016), publicado pela SASE enquanto ainda em vigor, é um documento que tem como objetivo orientar os Municípios para a necessidade de “monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, com envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social” (BRASIL, 2016, p. 5). Tal caderno apresenta monitoramento e avaliação como etapas que se articulam continuamente em um único processo, contribuem para o alcance das metas propostas, apontam as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso e incorporam ao plano o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade (BRASIL, 2016, p. 6).

De acordo com o portal PNE em Movimento, dos 139 municípios do Tocantins, um total de 117 apresentou relatórios de monitoramento e/ou avaliação nos anos de 2016, 2017 e 2018 — período de atuação da SASE. Utilizando informações coletadas a partir dos documentos disponíveis nesse portal, realizou-se o mapeamento dessas entregas por município e por ano, distinguindo se tratava-se de relatório de monitoramento ou de avaliação. Os dados revelam as seguintes estatísticas: a quantidade total de arquivos de monitoramento nos três anos foi de 117; a quantidade total de arquivos de avaliação nos três anos foi de 69; e a distribuição anual dos relatórios elaborados foi a seguinte: em 2016, houve 1; em 2017, 19; e em 2018, 97. Além disso, 69 municípios entregaram tanto relatório de monitoramento quanto de avaliação, enquanto os demais enviaram apenas um relatório de monitoramento cada.

Como é consenso na literatura da área, o monitoramento é um processo contínuo de observação, por meio do qual as informações sobre o progresso em direção ao alcance das metas estabelecidas são divulgadas, seja interna ou externamente. Por outro lado, avaliação é “entendida como o ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos” [...] (BRASIL, 2016, p. 6). No que tange ao plano em análise, a cada etapa anual de monitoramento, a comissão encarregada deveria arquivar o relatório após a sua homologação pela SASE. Esse relatório deveria, então, ser empregado no ciclo subsequente de avaliação, o qual ocorre a cada dois anos.

Diante da situação exposta, observa-se que, a partir de 2019, com a extinção da SASE, os municípios do Tocantins deixaram de divulgar os relatórios de monitoramento e avaliação dos PMEs, o que revela uma ruptura ou descontinuidade no monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais neste contexto. Além disso, como Dourado (2017) salientou, os planos de educação devem ser vistos como o foco central das políticas de Estado para a educação, requerendo, assim, uma atenção especializada e sistemática, conforme destacado por Saviani (2014).

Em busca de dados e dos relatórios de monitoramentos e avaliações atualizados dos PME no TO, procurou-se a UNDIME-TO, a fim de obter informações do processo de monitoramento e avaliação dos PME desde a extinção da SASE. A entidade informou que não dispõe de “nenhum acompanhamento sistemático dos PME e não tem nenhuma plataforma pública específica. Esse trabalho acontecia quando tinha atuação da SASE, na gestão do governo Bolsonaro a SASE foi extinta, parou esse acompanhamento” (UNDIME-TO, 2023).

Ainda conforme a UNDIME-TO (2023), os Municípios são orientados a manter os relatórios de monitoramento e avaliação atualizados, e como suporte têm uma ferramenta privada, o Conviva Educação, cuja disponibilização é uma iniciativa da UNDIME em parceria com outros institutos e fundações contando com o apoio da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). A plataforma é disponibilizada para os Municípios que quiserem fazer o relatório a partir daquele sistema. No entanto, a UNDIME-TO afirmou que cada Município tem sua senha particular e que a entidade não tem acesso aos dados com que eles alimentam o sistema. A entidade destaca, ainda, que “a ferramenta é opcional, ela foi criada e está disponível, mas a UNDIME não cobra uma periodicidade para que seja inserido lá no sistema” (UNDIME-TO, 2023).

No contato com a UNDIME-TO, constatou-se que a instituição, já no primeiro ano da pandemia da Covid-19, iniciou um trabalho colaborativo com os municípios. Diante dos desafios impostos pela doença, que se tornaram evidentes em abril de 2020, a UNDIME-TO mobilizou instituições públicas estaduais e pesquisadores especializados em educação municipal, além de docentes da Universidade Federal do Tocantins (UFT), para prestar apoio e suporte aos municípios nas áreas de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações educacionais no contexto emergente. Esse esforço conjunto culminou na criação da RCT e do PRISME, como já mencionamos anteriormente.

Os dados apresentados a seguir são um recorte do PRISME – Projeto I “PME e PAR como articuladores do SME e definidores de políticas públicas com foco na meta 19 do PNE”, que objetivou examinar a realidade municipal em relação aos elementos constitutivos de um SME, para subsidiar o processo efetivo de institucionalização e gestão do Sistema: etapa I – instrumento e modelagem do Ambiente Virtual de Natureza Educativa Interativa (Avnei) relativo à Meta 19 do PNE/PME; etapa II – socialização do instrumento e Aba Avnei Meta 19 PNE/PME.

### **Monitoramento dos planos de ensino/educação dos Municípios do Tocantins**

A gestão democrática instituída no PNE 2014-2024, nos artigos 2º e 9º e, ainda, na meta 19 e seu conjunto de estratégias, prescreve:

Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014).

Para coletar informações adicionais sobre essa temática, o projeto PRISME, em 2022, elaborou um instrumento de acompanhamento e monitoramento que viabilizou a coleta das seguintes informações:

Quadro I — Indicadores de monitoramento e resultados

<p><b>Estratégias da meta 19 e seus desdobramentos.</b></p> <p>Assinale a ÚNICA alternativa que indica o nível em que encontra o município e anexe, quando for o caso, os documentos que evidenciam a alternativa assinalada.</p>	<p>Quantidade de municípios respondentes</p>	Nível: 1 (20%) NÃO DESENVOLVE				
		Nível: 2 (40%) ESTÁ EM DESENVOLVIMENTO [no entanto não há evidências]				
		Nível: 3 (60%) ESTÁ EM DESENVOLVIMENTO [e há evidências]				
		Nível: 4 (80%) DESENVOLVE [e há evidências] não sendo acompanhado nem avaliado				
		Nível: 5 (100%) DESENVOLVE [e há evidências] sendo tal processo acompanhado e avaliado				
	<b>Indicadores</b>	2023	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4
	<b>117</b>	<b>42%</b>	<b>12%</b>	<b>22%</b>	<b>14%</b>	<b>10%</b>
No que se refere à estratégia 19.1, meta 19 do PNE 2014-2024, – quanto à legislação e outras normas com critérios para a gestão democrática dos sistemas e escolas, abrangendo a nomeação de diretores e contemplando a participação da comunidade escolar.						
No tocante à estratégia 19.2 do PNE 2014-2024 – acerca do apoio com infraestrutura física e financeira à formação dos conselheiros integrantes dos conselhos: FUNDEB, alimentação escolar, Conselho Municipal de Educação (CME), acompanhamento de políticas públicas, entre outros.						
A estratégia 19.3 estabelece que os municípios devem constituir o Fórum Permanente da Educação Municipal.						
A estratégia 19.4A do PNE 2014-2024 estabelece que as redes e sistemas de ensino/educação devem assegurar a constituição do Grêmio Estudantil, assegurado espaço e condições de funcionamento. A esse respeito						
A estratégia 19.4B do PNE 2014-2024 estabelece que as redes e sistemas de ensino/educação devem constituir e fortalecer as associações de pais e mestres, assegurando espaço e condições de funcionamento. assegurar espaços adequados e condições de funcionamento.						
A estratégia 19.5 do PNE 2014-2024 estabelece que as redes e sistemas de ensino/educação devem estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares.						
A estratégia 19.6 do PNE 2014-2024 estabelece que as redes e sistemas de ensino/educação devem estimular a participação e a consulta de profissionais da educação e seus familiares na formulação dos projetos políticos-pedagógicos, planos de gestão escolar e regimentos escolares.						
A estratégia 19.7 do PNE 2014-2024 estabelece que as redes e sistemas de ensino/educação devem favorecer os processos de autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeiras nos estabelecimentos de ensino.						
A estratégia 19.8 do PNE 2014-2024 estabelece que as redes e sistemas de ensino/educação devem realizar programas de formação de diretores e gestores escolares.						
A gestão democrática da educação municipal e das escolas está contemplada no Plano Municipal de Educação (PME)?						
A gestão democrática da educação municipal e das escolas está contemplada no Plano de Ação Articulada (PAR) da educação municipal?						

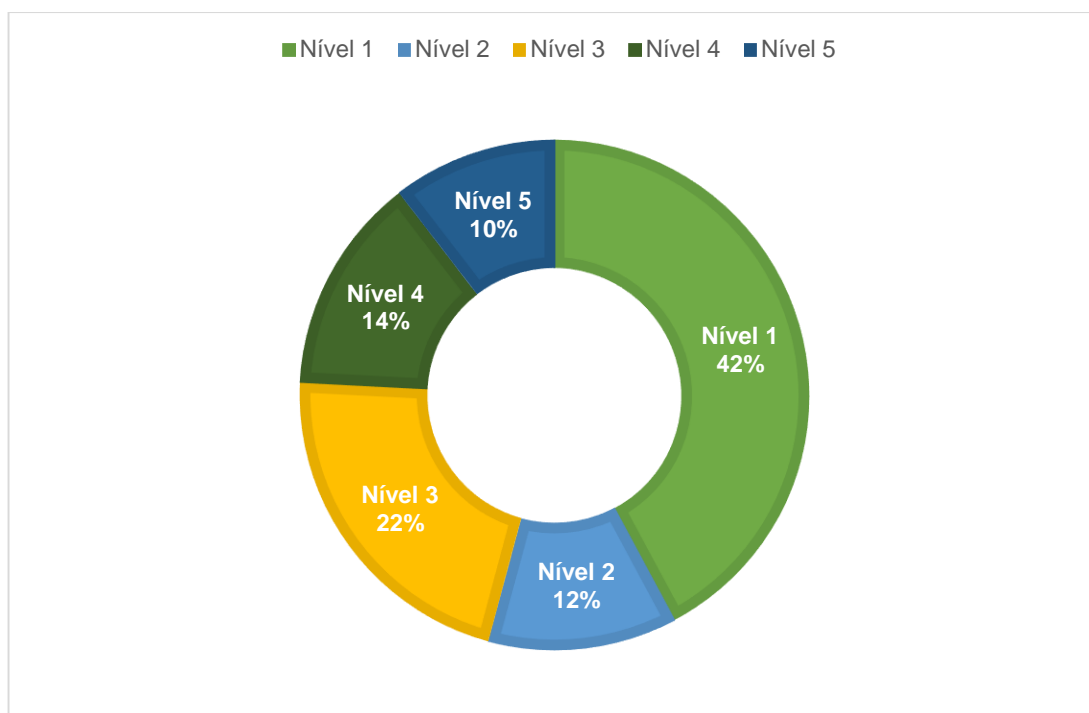
Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Tabela I — Número de municípios com normas infraconstitucionais específicas acerca do SME

1990	1
2001	1
2002	4
2003	1
2004	3
2005	5
2006	8
2007	4
2008	5
2009	7
2010	4
2011	4
2013	4
2014	1
2016	1
2017	10
2018	7
2019	5
2020	10
2021	9
2022	1

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

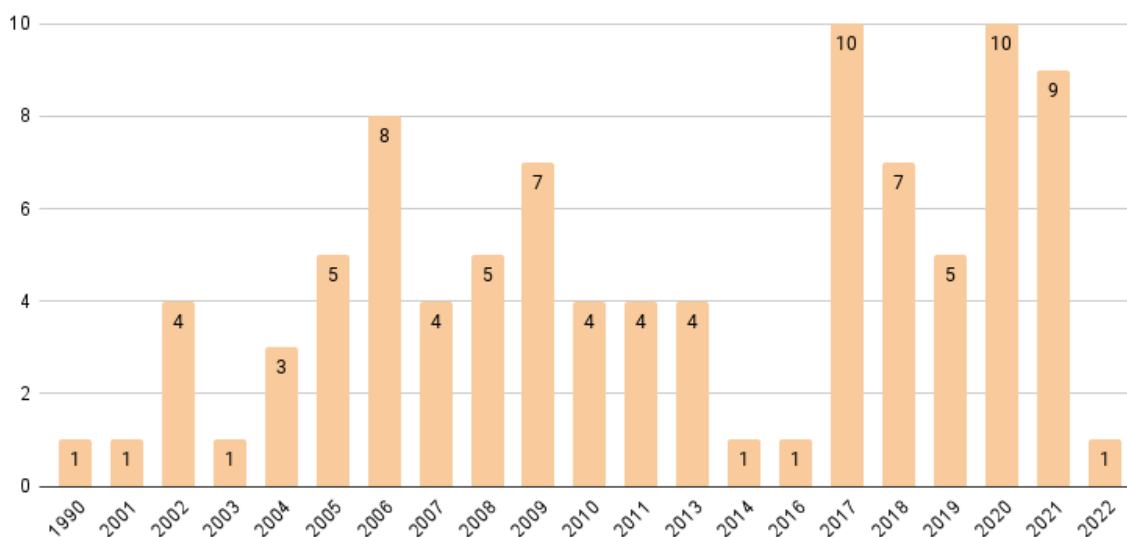
Gráfico I — Percentual de níveis de desenvolvimento da lei do PME



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.



Gráfico II — Cronologia da normatização dos SME

**Cronologia da Instituição dos SME no Tocantins**

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Mapear é um passo importante para visualizar os encaminhamentos adequados e necessários, permitindo oferecer aos Municípios o suporte específico. Por meio do PRISME, todo Município participante foi chamado e desenvolver sua lei específica do SME. Não é precipitado, portanto, afirmar que a atuação dos sujeitos do PRISME vem contribuindo significativamente com o processo efetivo de institucionalização dos Sistemas Municipais de Educação e gestão da educação municipal, com consequências profundas para assegurar uma educação pública de gestão efetivamente pública e democrática, laica, inclusiva, participativa, emancipatória e de qualidade referenciada socialmente para toda a população. O alcance do impacto e a tangibilidade da contribuição para a institucionalização efetiva dos SME nos municípios tocantinenses poderão, em futuras publicações, ser analiticamente avaliados com precisão.

**Considerações finais**

Este artigo teve como objetivo expor a atuação do Programa PRISME no processo de efetiva institucionalização e gestão de SME no Estado do Tocantins. Tendo como ponto central o Plano Nacional de Educação, mais precisamente o cumprimento da Meta 19, que aborda a gestão democrática do ensino público, em correlação com os Planos Municipais de

Educação, a rede e o programa têm se empenhado para garantir continuidade da política de monitoramento e avaliação interrompida pelo governo federal que vigeu entre 2018 e 2022.

O estudo sugere que a realização do Programa PRISME pode ter promovido um melhor entendimento do que seja o processo efetivo de institucionalização e gestão dos Sistemas Municipais de Educação em cerca de 117 dos 139 municípios do Estado, com consequências significativas para assegurar a educação pública e sua gestão democrática.

A atuação dos sujeitos do PRISME pode ter contribuído com incremento na quantidade de SME criados no período de vigência do Programa, sendo que em 2020 havia 45 municípios com sistemas criados, número que chega a 80 em 2021 e a 95 em 2022. PRISME e RCT promovem o entendimento de que a criação de leis de sistemas municipais é importante, mas o processo efetivo de institucionalização dos SME guarda estreita relação com o movimento orgânico e sistemático que deve haver entre os elementos do sistema e que não acontece sem que haja intencionalidade em sua proposição.

Assim, pode-se inferir que o Programa PRISME encaminha-se, atualmente, como a materialização de uma política pública educacional formulada, implementada e avaliada, continuamente, pelos sujeitos representantes das instituições colaboradoras, com vistas à melhoria da qualidade da educação municipal por intermédio de projetos e ações que garantam formação, acompanhamento, monitoramento e avaliação contínuos para o processo efetivo de institucionalização e gestão dos SME no Estado do Tocantins.

O PRISME, além de acompanhar, monitorar e avaliar os processos junto aos Municípios, também mantém atividade rigorosa de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua própria atividade. Progressivamente, seus resultados têm alcançado o público através de várias publicações. Em um futuro próximo, análises abrangentes, tanto intensivas quanto extensivas, poderão dar a ver resultados concretos dessa grande articulação.

## Referências

ABICALIL, C. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. *Retratos da Escola*, [S. l.], v. 8, n. 15, p. 249–263, 2015. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/440>. Acesso em: 29 ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v8i15.440>.

AÇÃO EDUCATIVA. *Qual o impacto da extinção da secretaria responsável pelo Plano Nacional de Educação?* CartaCapital, São Paulo, n. 1102, p. 32-34, abr. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.005/2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 08 nov. 2023

BRASIL. *Lei de 15 de outubro de 1827*. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Império. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio>. Acesso em: 08 nov. 2023

BOAVENTURA, E. M. O regime federativo e os sistemas de educação. *Ensaio: aval. pol. públ. educ.*, Rio de Janeiro, v. 01, n. 03, p. 41-58, abr. 1994. Disponível em [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40361994000200006&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40361994000200006&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 ago. 2023.

COLETIVO PRISME. *Coletânea de política e gestão educacional* [livro eletrônico]: volume 1. Palmas - TO: Ed. dos Autores, 2023. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/5262>. Acesso em: 08 nov. 2023

LAGARES, R. *Organização da educação municipal no Tocantins*: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. 2008. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, Goiânia/GO, 2008. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/6/o/Tese%20RosileneLagares.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2023

LAGARES, R. *Institucionalização de sistemas municipais de educação*: concepções e complexidade. Roteiro, [S. l.], v. 40, n. 1, p. 127-148, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/4268>. Acesso em: 08 nov. 2023. DOI: <https://doi.org/10.18593/r.v40i1.4268>.

LAGARES, R. et al. *Gestão da educação*: validação das ações administrativas e pedagógico-curriculares e finalização do ano letivo de 2020. Palmas: UFT/Proex, 2020.

LAGARES, R.; SANTOS, L. V. Pedagogia Histórico-Crítica e Formação Docente. *Educa - Revista Multidisciplinar de Educação*, v. 9, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/EDUCA/article/view/6618>. Acesso em: 08 nov. 2023. DOI: <https://doi.org/10.26568/2359-2087.2022.6618>.

PILETTI, N. *História da Educação no Brasil*. 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ática, 1991.

SANTOS, L. V. dos. *Privatizações na educação básica no Tocantins*: parcerias público-privadas x regime de colaboração público-público. 2019. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas/TO, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/1455>. Acesso em: 08 nov. 2023

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/J56mswq8VnMPzwWwPJSKvJG/?lang=pt>. Acesso em: 08 nov. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006>.

SAVIANI, D. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação*: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, D. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. Campinas, Autores Associados, 2018.